

El rol de la Fuerza Aérea Argentina en la crisis de las Islas Malvinas de 1982: Un análisis Organizacional y Burocrático



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Gustavo Ezequiel BASGALL
Supervisor (Martín Abel GONZALEZ)
Maestría en Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador
Buenos Aires, Octubre de 2010

Abstract

La presente investigación analiza el proceso de decisión relacionado con la crisis de las Islas Malvinas de 1982 desde la óptica de la Fuerza Aérea Argentina. Su propósito reside en determinar cuál fue el rol que dicha organización jugó en tal desarrollo, partiendo de la hipótesis que sostiene que la misma no gozaba de igual status funcional que las demás instituciones con las que formaba parte del gobierno de facto. El estudio se realizó a través de la aplicación al caso analizado, de los modelos teóricos conceptuales desarrollados por Graham Allison para el estudio de la crisis de los misiles de Cuba de 1962. Los principales hallazgos de la disertación confirman, tanto la vigencia del potencial explicativo de los modelos utilizados, como algunas mejoras y refinamientos aplicables a los mismos e inferencias de su evolución en nuevos desarrollos, que su autor dejó abiertos a nuevas indagaciones futuras. En relación con esto, se intentó incorporar al análisis elementos que ampliaran las características de la aviación en tanto organización, desarrollando conceptos relativos a la conformación de la identidad y visión de sí mismos de sus miembros, desde la perspectiva ofrecida por el Constructivismo. Esta investigación encontró indicios ciertos de que, las características y estilo profesional de los integrantes de las organizaciones involucradas en el gobierno, son elementos importantes tanto, para conocer el escenario donde las mismas interactúan, como para apreciar cómo influyen en los procesos cognitivos de quienes están en su cima y participan del juego central de la política nacional, corroborando asimismo, la ampliación y evolución a que son susceptibles, los marcos conceptuales utilizados en el desarrollo de la presente disertación.

**FUERZA AÉREA ARGENTINA - JUNTA MILITAR - GRAHAM ALLISON -
GUERRA DE MALVINAS - TOMA DE DECISIONES - PROCESO ORGANI-
ZACIONAL - POLÍTICA BUROCRÁTICA - CULTURA ORGANIZACIONAL -
ROUTINAS ORGANIZACIONALES – PROCEDIMIENTOS ESTANDARIZADOS
DE CONDUCTA**

Agradecimientos

Esta ardua investigación no hubiese sido posible de realizar sin el apoyo, la guía y la comprensión de un grupo de personas que creyeron en el proyecto que le dio origen y que depositaron su confianza y paciente soporte a quien lo llevó adelante.

Mi esposa Silvia, quien me asistió en el proceso y ofició de correctora, crítica *ad hoc* y compañera incansable de tareas.

Lic. Martín Abel González, que como Coordinador Académico de la Maestría en Relaciones Internacionales, aceptó ser el Supervisor de este trabajo de investigación, volcando su conocimiento y experiencia para orientar al mismo hacia la excelencia, y a la Lic. Natasha Loizou por haber trabajado para inculcar herramientas de investigación y estilo académico en pos de la superación de sus maestrandos.

Los Brigadieres (R) Miguel Aguilar, Director de la Biblioteca Nacional de Aeronáutica y Ernesto Ureta, Director del Departamento Malvinas de la Fuerza Aérea Argentina, por haberme permitido llegar hasta personas importantes relacionadas directamente con la crisis analizada. Entre ellas, mi gratitud a los Brigadieres (R) Basilio Arturo Lami Dozo, ex Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea Argentina, Carlos Felipe Bloomer Reeve ex Representante Argentino en la Comisión Consultiva Especial ante el Gobierno británico en el archipiélago y ex Secretario General del Gobierno Militar de las Islas Malvinas de 1982, y los Comodoros (R) Oscar Luis Aranda Durañona, ex Jefe del Centro de Información y Control Malvinas y Miguel Ángel Silva, ex Jefe del Radar Malvinas; todos quienes accedieron personalmente a recibir mis preguntas e inquietudes desinteresadamente, con espíritu crítico y claridad profesional, como asimismo, al Comodoro (R) Rubén Oscar Moro, que hizo lo propio desde la distancia, por medios electrónicos, pero con igual entusiasmo y entrega.

El periodista Juan Bautista Yofre, quien me recibió en su hogar con el mismo interés y atención para con mis interpelaciones.

Los Profesores y personal de Staff de la Maestría en Relaciones Internacionales que, desde su lugar, hicieron su invalorable aporte, y a mi familia y amigos, que esperan leer con fruición el resultado de todas aquellas “ideas” de las que en algún momento les hablé.

Octubre de 2010

Índice

Introducción	1
1. Sección I	
La Fuerza Aérea como Organización: ¿Outputs para la Decisión?	16
a) La Fuerza Aérea y su condición de Organización	18
b) Unidad Básica de Análisis: La Acción Gubernamental como Output Organizacional	25
b1) Rutinas Organizacionales y Conformación de la Decisión	27
b2) La Fuerza Aérea y su impacto en la Estructura de Decisión	32
2. Sección II	
La Fuerza Aérea como Actor Gubernamental: Su juego en la Decisión	36
a) Unidad Básica de Análisis: La Acción Gubernamental como resultante política	37
b) Conceptos Organizadores	46
c) Proposiciones Generales y Particulares	54
3. Sección III	
Conclusión	57
Apéndice	72
Bibliografía	75

INTRODUCCIÓN

En 1982 la Fuerza Aérea Argentina, como organización militar, formaba parte del sistema de gobierno de facto que regía los destinos de la Nación. A su vez, su líder integraba el órgano ejecutivo de dicho gobierno, es decir, la Junta de Comandantes en Jefe que reunía en su seno el poder central del Estado argentino. En tales circunstancias, ese aparato de gobierno determinaría una decisión trascendental para el futuro del país y que se materializaría en una acción concreta: la recuperación por medio de la fuerza de las Islas Malvinas, territorios que consideraba de su soberanía por derecho y tradición.

La aeronáutica argentina adoptó su conformación y estructura como institución independiente y autónoma en enero de 1945, momento hasta el cual, había formado parte del Ejército Argentino como la sexta de sus Armas, conjuntamente con la Infantería, Artillería, Caballería, Ingenieros y Comunicaciones. La aviación, esa nueva disciplina que había dado sus primeros pasos en el país sólo treinta y cinco años antes, presentaba características operativas, estructurales y administrativas que le conferían rasgos muy particulares, y que, al igual que lo acontecido en otros países, en Argentina, también esta nueva forma de hacer la guerra necesitaba una estructura formal que reuniera en su seno a ese nuevo estilo profesional y operativo que encarnaban los hombres del aire.

Para la institución aeronáutica, esa impronta eminentemente técnica y especializada que define a la aviación en particular, es decir, aquellos rasgos especiales y distintos de los hombres que la componen, han ejercido su influencia a lo largo de su corta vida en todas sus acciones y vivencias como organización. Ese estilo personal y operativo diferenciado y manifiesto en sus programas y rutinas organizacionales específicos, también han jugado su papel en el desarrollo de su comportamiento en el proceso de decisión que derivó en la recuperación por la fuerza de los archipiélagos australes, como asimismo, en los hechos bélicos que ello desencadenó.

Se ha establecido, como argumento central de la presente disertación, la hipótesis que sostiene que la Fuerza Aérea Argentina, como organización militar integrante de la Junta de Gobierno, no gozaba del mismo status funcional que las demás, lo cual influyó en el rol que jugó en el proceso de decisión que determinó la ocupación de las Islas Malvinas en 1982. De acuerdo con ello, el problema central de esta investigación

reside en analizar cuál fue el rol de la Fuerza Aérea Argentina en dicho proceso decisorio.

En tal sentido, los principales objetivos perseguidos con esta indagación, se refieren en primer término, a examinar cuál fue el rol de la Fuerza Aérea en la toma de decisiones como organización integrante de un aparato gubernamental, e identificar de qué modo se dio la interacción entre las organizaciones (Fuerzas Armadas) que lo componían. De esta manera, se procurará responder a las preguntas relacionadas con cuál era la posición de la Fuerza Aérea dentro de la Junta, qué *outputs*¹ produjo a través de sus patrones estandarizados de conducta como una organización dentro del sistema de decisión para la operación militar y cuál fue su participación al momento de su planificación.

Un segundo objetivo estará relacionado con analizar, principalmente a través de la acción de su Comandante en Jefe como líder de la misma, cómo se dio su acción en el juego del proceso político dentro de la Junta que arrojó como resultado la decisión de la recuperación del archipiélago. Este objetivo contribuirá a responder la pregunta acerca de qué rol jugó el jefe de la Fuerza Aérea en el *juego de pactos*² propio de un proceso de toma de decisiones al interior del sistema de gobierno y cómo era su posición como *jugador central*³ en el escenario donde la decisión tomó forma de resultante política transformada en acción.

El marco teórico principal seleccionado para el desarrollo de la disertación, corresponde a los Modelos Teóricos Conceptuales de Decisión que fueron desarrollados por Graham Allison en su obra *La Esencia de la Decisión*, para elaborar un análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba de 1962. Esos conceptos teóricos serán aplicados al estudio del proceso de decisión de política exterior llevado a cabo por el gobierno militar argentino en el marco de la crisis desatada por las Islas Malvinas. Dicha tarea, en virtud de lo planteado en el problema de esta investigación, será materializada teniendo a la vista que la Fuerza Aérea formaba parte del proceso inter-organizacional que sigue la política de todo gobierno, tal como es presentado por el Modelo II de Proceso Organizacional y que su líder, participaba del juego central de la

¹ Graham Allison, *La Esencia de la Decisión, Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988), Cap. III, p.115.

² Ibid. Cap. V, p.213.

³ Ibid. Cap. V, p.239.

política burocrática del mismo, en términos de lo que el Modelo III de Política Gubernamental describe en la citada obra. Asimismo y en forma auxiliar y complementaria, serán utilizados otros recursos relacionados con el principal, tales como “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications” de Graham Allison y Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* de Morton Halperin y Priscilla Clapp y “Cuatro Perspectivas sobre la Toma de Decisiones”, del profesor James Miskel.

Dentro de ese contexto y por las características del gobierno analizado en el momento histórico en el que la disertación está ubicada, resultará útil, por un lado, complementar dicho enfoque teórico con el apoyo del marco conceptual del Realismo, del cual, como sostiene Sebastián Gil, en la Argentina sus corrientes más desarrolladas y tradicionales tienen que ver con la geopolítica, ya que... “en los gobiernos inconstitucionales, se dio relevancia a las manifestaciones locales de la *geopolítica*”⁴. Por otra parte, de acuerdo con las características propias de idiosincrasia y cultura organizacional de la institución cuyo rol en el proceso analizado ocupa el centro de atención, se introducirán en dicho análisis elementos contenidos en el Constructivismo.

La investigación adoptará la forma Histórica Explicativa⁵, intentando a través del marco teórico seleccionado...“poder ofrecer (explicaciones alternativas a) las causas y los procesos que llevaron a los resultados bajo estudio”⁶. La misma, constará de dos secciones, abordando la primera de ellas, el proceso de decisión previo a la ocupación de las Islas Malvinas por medio de la fuerza militar desde el modelo de Proceso Organizacional, enfocando principalmente el rol de la Fuerza Aérea como organización integrante del aparato gubernamental. Su estructura contendrá los siguientes conceptos examinados:

La Fuerza Aérea como Organización: ¿Outputs para la Decisión?

La Sección se desarrollará observando, en primer término, las condiciones de cultura y estilo organizacional que exhibía la aviación al momento de plantearse la crisis. Ello tendrá relación con lo expresado por el autor de *La Esencia de la Decisión* en

⁴ Sebastián Gil, “Las Islas Malvinas y la Política Exterior Argentina Durante los ‘90s: Acerca de su Fundamento Teórico y de la Concepción de una Política de Estado”, C.A.R.I., *Serie de Documentos de Trabajo en Internet*, DTI N°1, (1999), p.24.

⁵ Stephen Van Evera, *Guía para estudiantes de ciencia política: Métodos y recursos*, (Barcelona: Gedisa, 2002) p. 106.

⁶ Alejandra Kern y Federico Merke, *Haciendo una Tesis en Relaciones Internacionales* (Buenos Aires: Mimeo, 2006) p.4 (los paréntesis son nuestros).

cuanto a ciertas falencias analíticas de sus modelos conceptuales y la necesidad de incluir en el estudio, aspectos como el estilo institucional o las características personales de sus individuos, con la noción de que “Aún no está claro cómo afectan esos factores a la conducta gubernamental. Hay allí otra cuestión importante abierta a la investigación futura”⁷.

Así entonces, se tomarán en consideración entre otros, aspectos tales como símbolos, ideología, rituales y mitos, con la perspectiva que para ello ofrece el Constructivismo, de manera de indagar en sus imágenes colectivas como organización para luego aplicarlas al análisis desde el Modelo II de la obra de Allison. Esto último será realizado a través del desarrollo de la Unidad Básica de Análisis del citado modelo teórico conceptual, explorando de qué manera, las rutinas organizacionales de la Fuerza Aérea contribuyeron con el resultado de la decisión, cómo las mismas formaron parte del rango de elección efectivo abierto a los miembros de la Junta de Gobierno y en que medida sus outputs coadyuvaron a estructurar la situación dentro de la cual se tomó la decisión que derivó en la restitución por medio de la fuerza de las Islas Malvinas.

En la segunda parte del cuerpo principal, Sección II, se examinará el proceso de decisión desde la óptica del tercer modelo de decisión desarrollado por Allison, es decir aquel referido a la Política Gubernamental, observando las acciones de la Fuerza Aérea en la interacción política desarrollada por sus líderes al interior de la Junta. La misma contendrá los siguientes aspectos analizados:

La Fuerza Aérea como Actor Gubernamental: Su juego en la Decisión

Explorando el rol de la misma a través del despliegue de su Comandante en la interacción política desarrollada dentro de la Junta y que significó la decisión de una acción militar en las islas, teniendo presente que “Cada jugador presiona con el poder a su disposición para la obtención de resultados ligados a su concepción de los intereses nacionales, organizacionales, grupales y personales”⁸.

Para el análisis de la participación de la conducción de la Fuerza Aérea en el juego central de la política con los líderes de las demás organizaciones involucradas, se tomarán en consideración los conceptos contenidos en la Unidad Básica de Análisis pa-

⁷Allison, *La Esencia de la Decisión*, Epílogo, p. 383.

⁸Ibid. Cap. V, p. 246.

ra evaluar la decisión en términos de resultante política, como asimismo los Conceptos Organizadores y las Propositiones Generales y Particulares, a fin de evaluar, entre otros, aquellos intereses, posiciones y nivel de impacto en la decisión de los jugadores comprometidos en el curso de acción elegido.

Finalmente, se establecerán aquellas conclusiones surgidas de la hipótesis planteada respecto del problema central de la investigación, intentando volver sobre los hechos analizados más relevantes y establecer en qué medida los postulados del Marco Teórico seleccionado contribuyeron con la explicación de la acción de la Fuerza Aérea dentro del proceso de decisión estudiado. También, serán tomadas las enseñanzas derivadas de su utilización, como aquellas mejoras que se muestren pertinentes. Esta última tarea de la investigación intentará exponer los interrogantes surgidos que planteen la posibilidad de investigaciones futuras, las enseñanzas desde el aspecto histórico que surjan de la aplicación del marco teórico seleccionado al caso estudiado, como asimismo, aquellos conceptos que no haya sido posible desarrollar dentro de la extensión de la misma.

Para el propósito de esta investigación, se utilizará una amplia variedad de recursos. Además de lo escrito hasta el momento en libros, publicaciones especializadas, investigaciones anteriores y prensa en general, se intentará explorar además, la opción de realizar entrevistas personales a aquéllos que hayan tenido vinculación con el proceso de decisión, ya que resulta una herramienta valiosa para el análisis propuesto, tal cual lo expresa el mismo Allison en su análisis de la cuestión de los misiles en Cuba, al sostener que ...“hemos tenido el privilegio de entrevistar y conversar con la mayor parte de aquellos que, desde el más alto nivel, participaron de la crisis”⁹.

A lo largo del trabajo realizado para la reunión de aquellos recursos bibliográficos clasificados como útiles para esta investigación, se ha hallado una ingente cantidad de literatura publicada. Dicha bibliografía, versa principalmente sobre la historia del desarrollo del conflicto argentino-británico en torno a las Islas Malvinas y a la eclosión de la crisis de 1982 y su correlato en la recuperación de las mismas por la vía militar, presentando el citado material, algunas particularidades que es útil exponer en vista de las alternativas alrededor de las cuales gira el problema planteado en la presente exposición.

⁹ Allison, *La Esencia de la Decisión*, Prefacio, p.15.